

Gatt und Präferenzen

Autor(en): **Posse, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **33 (1953-1954)**

Heft 3

PDF erstellt am: **14.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-160188>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

GATT UND PRÄFERENZEN

VON HANS POSSE

Seit mehr als einem Jahrhundert beherrscht in Friedenszeiten das Prinzip der Meistbegünstigung als vornehmster Grundsatz die internationale Handelspolitik. Man versteht darunter die Gewährung der gleichen Rechte und Vergünstigungen durch einen Staat an seinen handelspolitischen Vertragspartner, die von ihm einer dritten Nation eingeräumt sind oder werden. Nun sind die wirtschaftsgeographischen und strukturellen Gegebenheiten im Erdenraum zu unterschiedlich gelagert, als daß — wie auch sonst im multilateralen zwischenstaatlichen Leben — das Grundprinzip der Meistbegünstigung hätte ohne Durchbrechungen in weltweiter Anwendung wirksam werden können. So sind im internationalen Handelsvertragsrecht aus dem Bereich der Meistbegünstigung regelmäßig diejenigen Vorteile ausgenommen, die in zwischenstaatlichen Abmachungen angrenzenden Ländern zur Erleichterung des lokalen Verkehrs innerhalb der beiderseitigen Grenzbezirke von 10 km Breite und mehr zugebilligt werden. Auch ist es international unbestrittenes Recht, die Begünstigungen für gegenwärtig oder künftig zollvereinte Länder und die Verträge über den Ausschluß der Doppelbesteuerung und über Rechtsschutz und Rechtshilfe in Steuersachen nicht von der Meistbegünstigung ergreifen zu lassen.

Ausnahmen von der Meistbegünstigung wie die bisher behandelten liegen also in den geographischen und materiellen Verhältnissen begründet; sie sind auch unter dem Blickpunkt einer möglichst intensiven Weltwirtschaft nicht zu beanstanden, oder sie erscheinen wenigstens als tragbar. Was aber zwischen den beiden Weltkriegen während der Zwanziger- und Dreißigerjahre in die internationale Handelspolitik Einzug gehalten hatte, ließ das Maß des Erträglichen weit hinter sich. Die *Vorzugszölle oder Präferenzen* traten in kräftiges Leben. Sie umfassen Ermäßigungen des autonomen oder des Vertrags-Zollsatzes, die allen Einfuhrwaren oder einzelnen Gattungen von ihnen nur bei Herkunft aus einem bestimmten Land oder Gebiet gewährt werden und die — entgegen der Meistbegünstigung — für Konkurrenzprodukte aus einem dritten Staat versagt bleiben. Von bescheidenen und zeitlich beschränkten Ansätzen in den Friedensverträgen zur Beendigung des ersten Weltkrieges abgesehen, feierte diese Präferenz im britischen Weltreich ihre Auferstehung: mit Abschnitt 8 des Finanzgesetzes Großbritanniens für 1919 wurden meines Wissens die ersten Empire-Vorzugs-

zölle eingeführt. 1932 in Ottawa vollzog sich ihr Ausbau zu einem vollständigen System der Präferenzbehandlung zwischen dem Mutterland und seinen Dominions und Kolonien.

Wie schlechte Beispiele namentlich in von Egoismus erfüllter Zeit des Herumtastens nach Hilfsmitteln zur Abwehr der sich verschärfenden Wirtschaftskrise leicht gute Sitten verderben, so fand damals die Empire-Präferenz schnelle Nachahmung. In den baltischen Staaten entwickelte sich eine Vorzugsbehandlung dieser Länder untereinander, ohne daß sie in das weitere Gewand der Zollunion gekleidet wurde. Frankreich und Belgien zeigten das Bestreben, die Meistbegünstigung ihres Handelsvertragsnetzes auf einzelne Warengruppen und Sachgebiete zu begrenzen; erst der über die deutschen und französischen Grenzen hinaus bekannt gewordene Handelsvertrag zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich vom 17. August 1927 vermochte es, Frankreich auf die Linie der allgemeinen Meistbegünstigung zurückzuführen. Spanien und Griechenland folgten dem englischen Vorbild willig nach. Finnland, Polen und Estland hatten mit Frankreich Handelsverträge geschlossen, die in den Zollsätzen eine weitgehende Begünstigung nur für französische Importe enthielten. Die sich wie ein Ölfleck ausbreitende Vorzugsbehandlung wurde so zielbewußt betrieben, daß man von der Verdrängung des Prinzips der allgemeinen Meistbegünstigung zu sprechen versucht war.

Im Zuge der nach dem zweiten Weltkrieg international zum Durchbruch gekommenen Erkenntnis von der gegenseitigen Verflechtung der wirtschaftlichen Interessen über den Erdball blieb es erst der (nicht ratifizierten) Havanna-Charta vom 24. März 1948 und dem Genfer Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen («*General Agreement on Tariffs and Trade*», abgekürzt: *Gatt*) vom 30. Oktober 1947 mit Ergänzungen 1949 in Annecy und 1951 in Torquay vorbehalten, dem Spuk der Präferenzen Halt zu gebieten und der allgemeinen Meistbegünstigung wieder zu ihrer früheren Geltung in der internationalen Handelspolitik zurückzuverhelfen.

Fast wie ein Witz der Weltgeschichte mutet es uns an, daß dasselbe Gatt, dieses liberale Instrument der Wirtschaftspolitik, das soeben noch einen heroischen Kampf gegen die bestehenden Präferenzen siegreich beendet und ihnen mit dem Verbot einer Erweiterung feste Grenzen gesetzt hatte, heute dazu dienen muß, *neuen Vorzugszöllen* seinen Segen zu erteilen, und daß diese Durchbrechung der sonst hochgeschätzten Meistbegünstigung von allen wohlgesinnten Europäern nur zu begrüßen ist. (Im internationalen Bereich mit seiner raschen Wandelbarkeit der von politischen Erwägungen abhängigen Ideale begegnet uns eine solche Inkongruenz nicht zum ersten Male.) Der Vertrag «über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft

für Kohle und Stahl» vom 18. April 1951, gemeinhin als «Schumanplan» bekannt, nach seiner zur Zeit noch ausstehenden Ratifizierung die bisher einzige revolutionäre Tat auf dem Wege zu der mit Worten genugsam gepriesenen europäischen Integration, enthält in Art. 4 die Bestimmung, daß «Ein- und Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung sowie mengenmäßige Beschränkungen des Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft als unvereinbar mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl aufgehoben und untersagt werden». Er regelt weiter im gleichzeitig gezeichneten «Abkommen über die Übergangsbestimmungen» das Verfahren, das seine Mitgliedstaaten zu beobachten haben, um das nur auf die Gemeinschaft (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande) beschränkte Präferenzsystem bei den Partnern des Gatt und sonstigen meistbegünstigten Regierungen zur Anerkennung zu bringen.

Um es zu wiederholen: auch auf dem Felde der Politik geschehen manchmal noch Zeichen und Wunder. Während noch im Jahre 1932 zu Stresa der Vorstoß der vereinigten europäischen Großen, für die südosteuropäischen Länder in ihrer Bedrängnispräferenzen auf agrarischem Gebiet zu etablieren, am Einspruch der auf ihr Meistbegünstigungsrecht pochenden Vereinigten Staaten zerschellte, haben, diesmal mit intensiver Förderung durch die gleichen Amerikaner, die Vertragspartner des Gatt während ihrer VII. Tagung vom 2. Oktober bis zum 10. November 1952 in Genf die Länder der Montanunion von ihrer in Art. 1 des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens stipulierten Verpflichtung entbunden, bei der Errichtung eines gemeinsamen Marktes die Zollfreiheit für Kohle und Stahl auch auf die übrigen Gatt-Staaten auszudehnen. Die Begründung für dies großzügige Verhalten liegt auf der Hand: das Gatt wie der Schumanplan dienen beide der Beseitigung von Handelshemmnissen zur Hebung des allgemeinen Lebensstandes und zur Förderung des Welthandels; und von den Außenseitern des Kohle- und Stahlpaktes wollte innerhalb des Gatt so gut wie keiner die Verantwortung dafür übernehmen, durch seinen Einspruch den ersten ernsthaften Schritt auf dem Wege zu rationellerer Organisation des europäischen Marktes, diese «kleine Europaunion» illusorisch zu machen.

Zweierlei bleibt für die Mitglieder des Schumanplanes in der Regelung ihrer externen Beziehungen zu tun noch übrig: zunächst muß in ihrem Verhältnis zur OEEC eine ähnliche Vereinbarung bezüglich der Anerkennung der Diskriminierung in der Liberalisierung von Kohle und Stahl angestrebt werden, wie sie im Gattbereich hinsichtlich der Zölle zustande gekommen ist; mit dem Gattmuster vor Augen hat der Rat der OEEC sie inzwischen gebilligt. Und dann steht die Angleichung gegenüber denjenigen meistbegünstigten

Außenseitern der Montanunion noch aus, die nicht Vertragspartner des Gatt sind. Für ihre Überlegungen gilt ähnliches, wenn auch in schwächerem Maße wie für die Gatt-Staaten; auch sie, die durchwegs nicht oder nicht genügend über Kohle in ihrem Lande verfügen, und deren Stahlproduktion vergleichsweise nicht ins Gewicht fällt, werden die Vorteile in Rechnung stellen können, die auch ihnen die Ordnung des Kohle- und Stahlmarktes bringt. Zu beachten wäre auch, daß das vorher erwähnte Übergangsabkommen in Nr. 2 seines § 20 die Mitglieder der Montanunion zu wirksamer Unterstützung («die sich bis zur Kündigung der mit dem betreffenden Land geschlossenen Abkommen durch alle Mitgliedstaaten steigern kann») verpflichtet, wenn dieses Land ihnen allen oder einem von ihnen die Zustimmung zur Durchbrechung der Meistbegünstigung verweigern will.

Man darf gespannt sein, wie diese neue Art von Präferenzen sich weiter entwickeln wird. Dem Verfasser der vorliegenden Abhandlung hatten die Schweizer Monatshefte schon früher Gelegenheit geboten, sich in der Wahl der Mittel zur Herbeiführung der europäischen Integration zwischen einem Frontalangriff auf die Wirtschaftsunion durch unmittelbare und *gleichzeitige* Schaffung eines einheitlichen, gemeinsamen und freien Marktes und, auf der anderen Seite, der Methode eines *allmählichen* Zusammenwachsens sächlicher Regionalpakete nach dem Muster des Schumanplanes zugunsten dieser letzteren zu entscheiden¹⁾. Alles taktische Vorgehen ist den Möglichkeiten anzupassen, wenn es von Erfolg begleitet sein soll. Nur im Wege eines behutsamen Voranschreitens kann es gelingen, das einzelstaatliche Beharrungsvermögen zugunsten einer überstaatlichen Organisation zu überwinden. Daß die Europaunion nicht auf einen Schlag aus der Taufe zu heben ist, sollte inzwischen auch dem eingefleischtesten Unitarier klar geworden sein. Mit der Ablehnung des «Dirigismus» durch die Montanunion und auf Grund ihrer bisherigen praktischen Arbeitsweise dürfte auch das Hauptbedenken gegen sächliche Regionalpakete und ihre spätere Summierung an Gewicht verloren haben.

Als solcherart nächste Stufe auf der Straße zum vereinigten Europa zeichnet sich am Horizont die von Frankreich betriebene Agrarunion schon deutlicher ab; und weitere Sachgebiete aus dem ökonomischen Bereich rücken langsam in die Marschroute ein. Wird das Gatt sich ihnen gegenüber ebenso liberal verhalten wie mit Bezug auf die Gemeinschaft von Kohle und Stahl? Das ist die Frage, auf die möglicherweise bereits die nächste Gatt-Tagung im September

¹⁾ Vgl. den Aufsatz: «Der schwere Weg zur europäischen Integration» in Heft 2 vom Mai 1952, S. 84 ff.

1953 eine Antwort erteilen wird. Die Stürmer und Dränger in Richtung zur Europaunion dürfen sich nicht darüber täuschen, daß es diesmal mit dem Verzicht auf die Meistbegünstigung nicht so glatt gehen wird; die Spuren von Stresa schrecken einigermaßen. Indessen darf man die Hoffnung auf ein Gelingen nicht aufgeben; denn warum sollte die Erkenntnis an Durchschlagskraft einbüßen, daß jeder sächliche Regionalpakt mit seiner Stärkung des inneren Marktes auch den Außenseitern zugute kommt und in seinen Zielen sich mit denen des Gatt und aller vernünftigen Wirtschaftspolitik deckt?

Einen Sonderfall bilden die Empirepräferenzen. Dem Gatt ist es nicht gelungen, ihnen den Lebensfaden abzuschneiden; nur ihre Ausdehnung konnte verboten werden. Die ungeheure Stoßkraft der Vereinigten Staaten in Verbindung mit günstiger politischer Lage, als alle Welt sich in Liberalismus überbot, hat zwar im berühmten englisch-amerikanischen Handelsvertrag vom 30. Oktober 1947 einen tiefen Einbruch in die Empirepräferenzen erzielen können. Aber es war ein Zeichen der Zeit, der zum schlechteren gewandelten politischen Einstellung, daß der erneute Vorstoß der Amerikaner während der auch sonst nicht sehr ergiebigen Konferenz von Torquay 1951 vom britischen Weltreich mit Erfolg abgewehrt werden konnte. Die weitverbreitete Furcht, daß das Empire im November 1952 den Antrag der Montanunion an das Gatt zu einer Erweiterung seiner eigenen Präferenzen benutzen könnte, hat sich glücklicherweise nicht als begründet gezeigt. Es sieht sogar im Augenblick so aus, als ob die Aufmerksamkeit der Teilnehmer an der Ende November 1952 in London eröffneten Ministerpräsidenten-Konferenz des Commonwealth von den Vorzugszöllen auf andere ökonomische Gebiete abgelenkt worden und dort im Gleichschritt mit der Besserung der Zahlungsbilanz im Empire eine ansehnliche Mehrheit für fortschreitende Liberalisierung gegeben ist. Aber ob es sich bei dieser Entwicklung um eine Erscheinung von Dauer handelt, wird zum mindesten zweifelhaft sein. Jedem Engländer steckt die Überzeugung in den Knochen, der ein Manifest der Labour-Party vom Sommer 1950 mit dem zwar unvorsichtigen, aber unmißverständlichen Satz Ausdruck verlieh: «In jeder Beziehung, abgesehen von der Entfernung, stehen wir unseren Verwandten in Australien und Neuseeland näher als Europa; die Wirtschaft der Commonwealthländer ergänzt die britische in einem Grade, den Westeuropa niemals erreichen wird». Die Tatsache, daß der damalige Marshallplan-Administrator Paul Hoffman diesen Satz als «bedauerliches Beispiel des Isolationismus' schlimmster Prägung» ansprach, schwächt die Realität seines Echos auf die britische Stimmung nicht ab. Es ist also durchaus möglich, daß in Zukunft das Streben nach Verschärfung der Empirepräferenzen wieder an Eindringlichkeit gewinnt. Wir

wollen mit dem Geständnis abschließen: wenn die Bereitschaft zur Duldung neuer Vorzugszölle auf dem Marsche zur Europaunion mit erweiterten Präferenzen im Empire erkaufte werden müßte, so wäre das zwar schmerzlich und kostspielig, aber nicht zu teuer bezahlt.

Nachschrift:

Der Verfasser der vorstehenden Abhandlung ist Anhänger eines fortschreitenden wirtschaftlichen Zusammenschlusses Europas. Er sieht einen gangbaren Weg in der Schaffung von Gebilden ähnlich der Kohle- und Stahlunion, also von regionalen Zusammenschlüssen für bestimmte Produkte, für die diese Staaten ohne Zollbelastung und Einfuhrerschwerungen anderer Art einen gemeinsamen Markt schaffen. Für ein Land wie die Schweiz bietet dieser Weg besondere Aspekte. So ist es für sie von entscheidender Bedeutung, ob die Kohle- und Stahlunion sie in Zeiten der Knappheit genügend und zu normalen Preisen beliefert. Die regionalen Zusammenschlüsse könnten als Vorstufe eines freieren Systems, aber auch als egoistische Machtgebilde auftreten. Je nachdem sind sie von der Schweiz positiv oder negativ zu beurteilen. Die jahrelange Praxis der «doubles prix» (ungünstigere Preise für knappe Güter als im eigenen Land) gibt Anlaß zu einiger Besorgnis.

Schriftleitung